

IGAZGATÁSSZERVEZÉSI,
TERÜLETFEJLESZTÉSI
ÉS INFORMATIKAI SZAKLAP

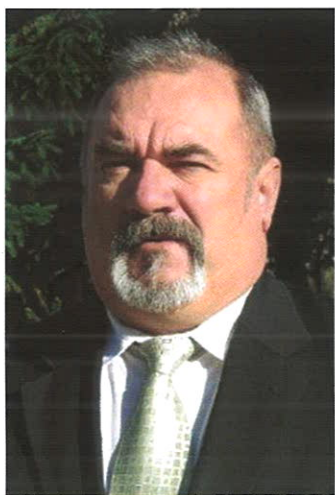
A Jegyzők Országos Szövetsége
hivatalos lapja

XIX. évfolyam, 3. szám, 2017. május-június

Jegyző

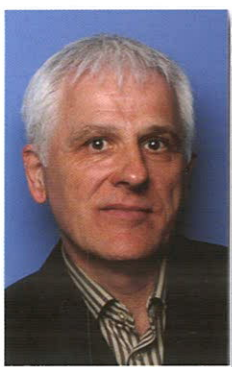
és Közigazgatás

A HVG - O R A C K I A D Á S Á B A N



főszerkesztő:

TÓTH JÁNOS
JOSZ elnöke,
Csemő jegyzője



KÖZIGAZGATÁSI REFORM

A közigazgatási perrendtartás egyes szabályainak
alkotmányossági aggályai

GAZDÁLKODÁS – PÉNZÜGY – ADÓ

A helyi vonzatú közfeladatok változásának
hatása a helyi költségvetési kiadásokra

KÖZBESZERZÉS

Az értékelési szempontok súlya

E-KÖZIGAZGATÁS

Interoperabilitás

hvgorac

Lap- és Könyvkiadó Kft.

TARTALOM

Hírek	
E számunk szerzői	3
JOSZ	
Elnöki beszámoló	5
Hírek, eredmények	
Tudnivalók a Települési Arculati Kézikönyvről	6
ASP tájékoztató a Megyeházán – Nyíregyháza	8
Nyílt levél a megyei kormányhivatalok kormány megbízottjai felé	9
Közigazgatási reform	
A közigazgatási perrendtartás egyes szabályainak alkotmányossági aggályai	10
Gazdálkodási – pénzügy – adó	
A helyi vonzatú közfeladatok változásának hatása a helyi költségvetési kiadásokra	12
Közbeszerzés	
Az értékelési szempontok súlya	16
E-közigazgatás	
Szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások (SZEÜSZ-ök) – 7. rész: Interoperabilitás	18
Jó gyakorlat	
Szervezeti korszerűsítés, átlátható eljárásrend, felkészült szakemberek, ügyfélbarát hivatal – mint hívószavak	20
Portré	
Jegyző voltam, polgármester lettem... ..	24
Bács-Kiskun Megye	
A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal járási hivatalainak és járási hivatalvezetőinek bemutatása	26
Kecskeméti Járási Hivatal	29
Toina Megye	
A Toina Megyei Kormányhivatal járási hivatalainak és járási hivatalvezetőinek bemutatása	30
Paksi Járási Hivatal	32
Lozink	
Időutazás önmagunk körül, avagy miért csak a mások ideje (nem) drága nekünk?	33

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELSŐJE:

Tóth János
(JOSZ elnöke)

ALFŐRÖK:

dr. Kelemen Barnabás

TAGOK:

dr. Bekényi József, dr. Dárdai Ferenc,
dr. Keki Zoltán, dr. Komáromi Éva,
dr. Minák Tünde, dr. Magyarosi Sándor,
dr. Schützbach Ferenc,
dr. Tibai Zoltán, dr. Tompa Géza,
dr. Virág Rudolf, dr. Vörösi Tamás

KIADJA:

hvgorac

Lap- és Könyvkiadó Kft.

HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
1037 Budapest, Montevideo u. 14.

SZERKESZTŐSÉG:

Tel.: (06-1) 445-0578
Internet: www.jegyzo.hu
E-mail: jegyzo@hvgorac.hu

A KIADÁSÉRT FELEL:

dr. Frank Ádám ügyvezető

LAPMENEDZSER:

Honváth Anett

FŐSZERKESZTŐ:

Tóth János

FELELŐS SZERKESZTŐ:

Honváth Anett

TÖRDELÉS:

Harkai Éva

KORREKTOR:

P. Berka Antónia

NYOMDAI MUNKÁK:

Multiszog Bt.
Felelős vezető:
Kajtor Balint

MEGJELENIK KÉTHAVONTA

Előfizetésben terjeszti a Magyar Posta Zrt.
Üzleti és Logisztikai Központja (ÜLK)
Belföldi előfizetés: Budapesten a Budapesti
Postaigazgatóság kerületi ügyfélszolgálati irodájánál,
a hírlapkézbesítőknél
és a Hírlap-előfizetési Irodában (HELIR)
Budapest VIII., Orczy tér 1. Levélcím: HELIR 1900
E-mail: hirapelofizetes@posta.hu
Telefon: 303-3441, 303-3442, fax: 303-3440
Vidéken előfizethető a postánál
és a kézbesítőknél, továbbá átutalással
Magyar Posta Zrt. Üzleti és Logisztikai Központ
11991102-02102799 számú bankszámlaszámára is
2017-ben az előfizetési díj 1 évre:
14 400 Ft (átlalal)
ISSN: 1589-3383

A Posta rendszeres hírlap terjesztése miatt
költséghatékonyan előfizethetünk. Kérjük,
előfizetésünkkel kapcsolatos lapozásunkat nem kárba
vesztett időnként felé a következő e-mail címen
és azonnal postoljuk a hírlap:
jegyzo@hvgorac.hu



9 771589 338006

A helyi vonzatú közfeladatok változásának hatása a helyi költségvetési kiadásokra*

Dr. Bordás Péter, PhD

egyetemi tanársegéd
(DE-ÁJK),
tudományos
segédmunkatárs
(MTA-DE
Közszerzőtárs
Kutatócsoport)



Ennek egyik megnyilvánulási formája a kormányzati szerepek újraértékelése, mely a válság előtti liberálisabb eszmékkel szemben egyes esetekben az erősebb állami szerepekre hívja fel a figyelmet. A változás irányának vizsgálata tehát nagyon is esedékes a hazai folyamatok tükrében, ugyanis az elmúlt években hazánkban is újraértékelésre került a lokális szint feladatellátó tevékenysége. Ennek egyik fontos eleme az önkormányzati rendszer és a helyi feladatok körének újragondolása volt.

A téma vizsgálatának fontosságát adja az Európai Unió statisztikai hivatalának a nemrégiben közzétett, a 2016-os évre vonatkozó adatokra, mely szerint a magyar önkormányzati rendszer GDP-arányos kiadása 6,1%-ra esett le, mely a 2010-ben mért 12,6%-os mérték óta folyamatos csökkenést mutatott.¹ Önmagában persze ez az arány nem jelent semmit, érdemes az okok után nézni és kicsit közelebbről megvizsgálni a változás körülményeit és eredményét.

Az (ön)kormányzati szerepek átértékelődése a válság után

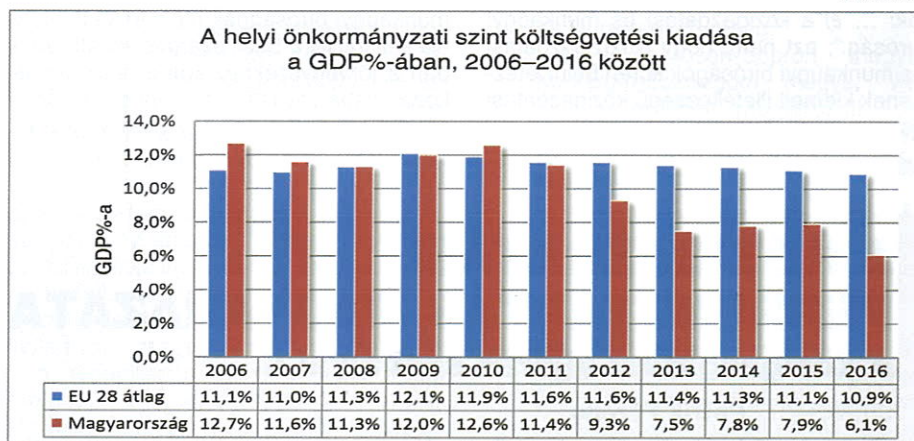
A helyi önkormányzatok GDP-arányos költségvetési kiadásából számos jellemzőre következtethetünk, így a helyi önkormányzatok által ellátott feladatok nagyságára, a helyi autonómia fokára vagy épp az önkormányzatok és a központi kormányzat viszonyára. Örökzöld kérdés, hogy a helyi kormányzati egységek mekkora pénzügyi és feladatellátási autonómiával rendelkezzenek, mi az, amit a központi kormányzat decentralizál számukra. A gazdasági sokkot követően az egyes európai államok eltérő módon reagáltak a kihívásokra, melyet az Eurostat adatai is jól mutatnak. A 28 tagállam idősoros adatainak bemutatása nélkül a költségvetési kiadások mértéke

A helyi vonzatú feladatok köre alapvetően állandóságot mutat. Viszont ettől eltér az egyes országokban és egy időszakokban helyinek nevezett és valójában ott megszervezett, ellátott közfeladatok köre. Elválnak tehát egymástól a fiskális föderalizmus elmélete által „javasolt” lokális vagy helyi vonzatú feladatok, és az egyes kormányzatok által az adott körülmények, politikák alapján meghatározott helyi közjavak. Bár a feladatátrendeződések mondhatni természetesen vejejárói a modern államoknak, az utóbbi évtized gazdasági válsága felerősítette egyes országokban a reformfolyamatokat.

alapján elmondható, hogy az Európai Unió legtöbb tagállamában nem csökkent a lokális szint szerepe, sőt inkább növekedett,

tehát nem az alsóbb szintű kormányzatoktól vontak el feladatokat, vagy nem csökkentették azok támogatását.

1. táblázat



Forrás: saját szerkesztés az Eurostat adatai alapján

Az adatok vizsgálatából az látható, hogy a legtöbb tagállamban vagy nem változott jelentős mértékben a helyi szint súlya, vagy éppen növekedett, mint például Belgium, Finnország, Dánia vagy Svédország esetében. Öt országot tudunk megemlíteni, ahol nagyobb mértékben csökkent a helyi szint költségvetési kiadása, így az Egyesült Királyság, Litvánia, Portugália esetében, valamint legjelentősebb mértékben Írországban és Magyarországon. Írország esetében a korábbi, amúgy is alacsony 6,5%-ról 2,2%-ra csökkent a helyi kiadá-

si szint. Hazánk esetében pedig a 2006-os 12,7%-ról 6,1%-ra csökkent a helyi szint GDP-arányos költségvetési kiadása (ld. 1. számú táblázat), azaz majdnem felére esett vissza, melynek indokai többértűek.

Tehát a válság hatására előkerülő problémák nemcsak nemzetközi szinten hozták felszínre a kormányzati beavatkozás lehetőségét, hanem Magyarországon is.² Hazánkban a 2010-es évektől érezhető az állami szerepek növekedésének igénye és gyakorlata, mely számos probléma együttesére vezethető vissza. Ezeket

Lentner Csaba az alábbiak szerint foglalja össze: a neoliberális gazdaságpolitikai modell tartós válsága, felértékelődő állami szerepek a közhatalmi funkciók területén, a dekonjunktúra ciklusok ellensúlyozása a szociális-társadalompolitikai beavatkozások területén, Keynes gazdaságfilozófiájának reneszánsza 2007-től, sikeres fiskális és monetáris politikai fordulatra, majd a fenntartható növekedésre képes magyar államműködés.³

A hazai folyamatok költségvetési szempontú elemzése

Az új önkormányzati törvény elfogadását követően, a helyi önkormányzatok feladatlapú finanszírozásának bevezetése mellett, számos feladat megszerzésében centralizált megoldások kerültek előtérbe. Jelen tanulmány fókuszában a 2006 és 2014 közötti időszak áll, mely tartalmazza a válság előtti időszakot, valamint a 2010-es kormányváltás időszakát, továbbá az új feladatfinanszírozási időszak első éveit. Az Eurostat folyama-

tosan gyűjti az Európai Unió tagállamaira, így Magyarországra vonatkozóan is a helyi kormányzati alrendszer kiadására, annak funkcionális megoszlására vonatkozó adatokat, mely közül a 2014-es az utolsó feldolgozott év. A statisztikai hivatal kilenc feladatcsoportba sorolja a kiadásokat, melyek vizsgálatából kiderül, hogy milyen feladatokra mennyit költenek.

A korábban említett okok és folyamatok jól kimutathatóak a 2. számú táblázat adataiból. Egyfelől látható, hogy a válság kirobanásának évében kis mértékben, de visszaesett a lokális szint költsége, mely az akkori megszorító intézkedéseknek tudható be. Ezt követően az látható, hogy a csökkenés nem folytatódott, hanem 2009–2010. évekre visszaállt a korábbi szintre, melynek egyik oka lehetett az épp közelgő választási időszak, mely a helyi költségvetési kiadások általános növekedésével szokott járni. Majd 2011-től ismét csökkent a helyi szint GDP-arányos költsége, mely már az új rendszer előszele volt. 2012-től pedig jól ki-vehető a fokozatosan hatályba lépő Möt. eredménye.

2. táblázat

HELYI ÖNKORMÁNYZATI KIADÁSOK A GDP %-ÁBAN, FELADATCSOPORTOKKÉNT, 2006–2014 KÖZÖTT

Helyi feladatcsoportok	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Általános működés és településüzemeltetés	1,9	1,8	1,7	1,8	2,2	1,9	1,9	1,7	1,9
Közrend és közbiztonság	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
Helyi gazdasági ügyek	1,0	0,8	0,8	0,9	1,3	1,0	1,1	1,2	1,4
Környezetvédelem	0,6	0,5	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,7	0,8
Lakásgazdálkodás és közösségi rekreáció	1,1	1,0	0,9	1,2	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6
Egészségügy	2,0	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9	0,8	0,3	0,3
Szabadidő, kultúra és vallás	0,6	0,6	0,6	0,6	0,8	0,8	0,6	0,7	0,7
Oktatás	3,8	3,5	3,4	3,4	3,7	3,2	2,7	1,2	1,1
Szociális ellátás	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,5	1,2	1,1	1,0
Összesen:	12,7	11,6	11,3	12,0	12,6	11,4	9,3	7,5	7,8

Forrás: az Eurostat adatai alapján saját szerkesztés⁴

Vizsgáljuk meg kicsit részletesebben feladatonkénti bontásban az adatokat. Az általános működésre szolgáló kiadások érdemben nem változtak a 2010-es választási évet leszámítva, mikor kisebb emelkedést mutatott. Másik érdekes tendencia a helyi gazdasági ügyekre, valamint a környezetvédelemre fordított összegek növekedése, melyek a válság óta lényegében megduplázódtak. A la-

kásgazdálkodásra és rekreációra⁵ fordított kiadások aránya ezzel pont ellentétes, 2009-et követően a felére esett vissza hazánkban. A harmadik kiemelendő változás az egészségügy, az oktatás és a szociális feladatok terén jelenik meg. Itt figyelhető meg legjobban, hogy minek is köszönhető az önkormányzati szektor kiadásainak majdnem felére történő visszaesése.

Az oktatási, egészségügyi és szociális feladatok államosításának hatása a helyi költségvetésekre

Az állami szerepvállalás erősödésének irányába ható tényezők jelenléte, a „jó állam” koncepciójának megjelenése, jó talajt biztosított az állami szerepek felértékelődésének. Hiszen a helyi vonzatú közfeladatok ellátása nem feltétlenül történik helyi önkormányzati szervezet, költségvetési szerv vagy társaság útján, annak megvalósítására sokkal többféle lehetőség kínálkozik. Egyik lehetőség az állam által központi szintről irányított és finanszírozott megoldási forma. E centralizált megoldás önmagában nem mondható rossznak, a kérdés a gyakorlati működés által mutatott hatékonyság, eredményesség alapján ítéltető meg, már ha egyáltalán meg lehet ítélni. A helyi vonzatú feladatok ellátása és finanszírozása körében az utóbbi években egyértelműen – ahogyan az adatok is mutatják – az oktatási, egészségügyi és szociális feladatok okozták a legnagyobb változásokat.

A közoktatás tipikus példája lehet az előzőekben ún. helyi vonzatú közfeladatoknak nevezett kategóriának, ahogyan Péteri Gábor is megjegyzi, a közoktatási feladatok szervezésében jó, ha érvényesül a helyhatósági-települési kötöttség elve.⁶ A helyi önkormányzatok közoktatási feladatainak átalakítása, mint tudjuk, 2012-ben indult meg, melynek egyik legfontosabb deklarált okát megtaláljuk a Széll Kálmán tervben, mely alapot teremt arra, hogy az államnak vissza kell térnie az oktatás világába. Ez az indok úgy szól, hogy nem függhet az oktatás színvonala az önkormányzatok helyzetétől és eseti döntéseitől, az állam ezen a téren egységes rendet tud tenni.⁷ Tehát úgy tűnik, hogy alapvetően a szolgáltatás egységes színvonalának biztosítása érdekében indult meg az átalakítás, majd megjelent a közpolitikai vitában a költség-hatékonyságra való hivatkozás is, miszerint az önkormányzati költségvetések számára nagy terhet jelent a feladat ellátása, mely az eladósodás egyik oka is lehet.⁸

Az oktatási ágazatban 2012-ben kezdődött meg a változás, ahogyan az adatok is ezt mutatják, először a megyei önkormányzatok feladatainak átvételével (középiskolás, kollégiumok működtetése), melyet 2013-ban az alapfokú oktatás centralizációja követett, ezzel a 2011-es 3,2%-ról 1,2%-ra esett e feladatra fordított GDP-arányos kiadás.

Az új megoldás keretében a 2013. szeptemberi tanévtől kezdődően az állam egy az Emberi Erőforrások Minisztériumának irányítása alá tartozó központi költségvetési szerv útján (pontosabban az oktatásért felelős miniszter irányítása alatt működő központi hivatal) látja el a közoktatási feladatokat, mely megoldás az utóbbi években a szakmai élet számos területén váltott ki visszhangot. Talán pont e szakmai érvek miatt a 2016. tanév kezdetén szervezetiileg is megváltozott, és 59 tankerületi központtal létrejött az új Klebelsberg Központ. Ez a dekoncentráció irányába ható lépés is azt bizonyítja, hogy az ilyen helyi vonzatú köz-

feladatok körében a centralizált feladatellátás számos problémát hordozhat magában, melynek oka lehet egyfelől a feladatellátástól és az információ képződési helyétől való nagy távolság, másfelől a túlságosan nagy méreteket öltő szervezetek rugalmatlansága, harmadrészt említve azt, hogy a nagyobb feladatellátási méret nem feltétlenül jelent gazdaságosabb és hatékonyabb működést.

A helyi egészségügyi kiadások csökkenése (először 2012-ben, majd 2013-ban jelentősebb mértékben) szintén hozzájárult a táblázatban látható eredményekhez. Ennek következtében a magyar rendszerben a helyi egészségügyi kiadások a GDP 1,9%-áról mindösszesen 0,3%-ra estek vissza, mely az uniós átlagtól (1,5%) jócskán elmarad.

A változási folyamat Hoffman István szerint már 2008-ban megkezdődött, amikor is a Társadalombiztosítási Alapok a központi költségvetési alrendszer alapszerűen működő előirányzataivá váltak a korábbi önálló alrendszerből.⁹ A valódi változás, ahogyan a költségvetési adatok is mutatják, 2012. január 1-jével következett be, amikor a megyei önkormányzatok, illetve a fővárosi önkormányzat által fenntartott egészségügyi szakellátást nyújtó intézményeket állami fenntartásba vonták.¹⁰ Ezzel a megyei szint elveszítette másik korábbi jelentős feladatát. A folyamat nem állt meg itt, és a helyi költségvetési adatokban látható csökkenés tovább folytatódott, hiszen a 2012-ben a települési önkormányzatok által működtetett fekvőbeteg-szakellátást nyújtó intézményeket, és az ezekhez kapcsolódó járóbeteg-szakellátási intézményeket vette át az Állami Egészségügyi Ellátó Központ.¹¹ Az egészségügyi feladatok centralizálásának utolsó lépésére 2013-ban került sor a gazdasági társasági formában működő intézmények átvételével,¹² s egyúttal költségvetési szervekké történő átalakításukkal.¹³

A reformok a szociális közszolgáltatásokat, különösen a személyhez fűződő szociális szolgáltatások sem kerültek el, bár az előző két feladatnál kisebb mértékben érintette a helyi költségvetéseket (a kiadási csökkenésben ez körülbelül fél százalékot jelentett).

A 2011-ben elfogadott első lépés egyikeként a már említett megyei önkormányzatok intézményfenntartó szerepének kiürítésével a szociális- és gyermekvédelmi intézmények kerültek el a megyei szintről. Ezt követően 2012-ben egyes szakosított szociális- és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről született döntés.¹⁴ Majd a szociális intézményrendszer állami fenntartásba vételének folytatásaként 2013. január 1-jével 40 szociális és 137 gyermekvédelmi intézményt vett át az állam a települési önkormányzatoktól.¹⁵ Az átvett feladatok az oktatási és az egészségügyi feladatokhoz hasonlóan ágazati fenntartóhoz kerültek, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatósághoz.¹⁶ E mellett megemlíthető az is, hogy 2015 márciusától a szociális támogatási rendszer is átalakult. A kormányhivatali járási hivatalai-



hoz került a szociális támogatások jövedelemkompenzáló része, míg az önkormányzatoknál a kiadáskompenzáló támogatási formák maradtak, mely neve egységesen települési támogatásra módosult.

Érdemes arról is néhány gondolatot szólni, hogy az állami szerepvállalás növekedése nemcsak az előzőekben említett három közszolgáltatási körben vehető ki, hanem számos más, a helyi önkormányzatok feladatát érintő esetben is, melyek kisebb mértékben érintették a költségvetési kiadásokat. Nem kívánom részletesen elemezni az egyes közfeladatokat, csupán az állami szerepek változásának tényéhez kívánok további bizonyítékkal szolgálni. Így például a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás, a víziközmű-szolgáltatás, a távhőszolgáltatás, a parkolási közszolgáltatás vagy épp a kéményseprő-ipari közszolgáltatás esetében is.

Természetesen sok más egyéb szabályozási, közfeladat-ellátási változásban kimutathatók az állami és az alsóbb szintű kormányzatok közötti hangsúlyok központi szint felé való eltolódása. Alapvetően láthatjuk, hogy egyfelől a magánszektor kiszorításáról van szó a közfeladat ellátásából, az önkormányzati tulajdonosi szerepek megerősítésével, melynek ára sokszor a döntési (szerződés-kötési, ármegállapítási, szolgáltatásszervezési) jogkörök korlátozása.¹⁷ A jelenség érdekessége, hogy önmagában az egyes változtatások racionális közfeladat-ellátási megoldásnak mondhatóak, háttérben valamilyen közérdekre való hivatkozással. Ugyanakkor együttesen, a helyi közfeladatok szinte valamennyi részére kiterjeszkedő és azok finanszírozását is érintő szabályozás jelentősen csökkentette a helyi önkormányzatok szerepét.¹⁸ E csökkenés a helyi költségvetések szerkezeti és összegbeli változásaiban is kimutatható, ahogyan a korábbi adatsorok esetében láttuk.

Új köntösben a települési önkormányzatok?

A szerepek átalakulása körében utolsóként érdemes néhány gondolatot megemlíteni arról, hogy a felvázolt változások hogyan

értékelhetők az önkormányzati szerepek oldaláról. A rendszerváltás után kialakult önkormányzati rendszer alapvetően egy intézményfenntartó, intézményműködtető elvet követett, mely nagyban összefüggött a decentralizációs folyamatokkal. A 2010 utáni időszakban bekövetkezett változások hatására feltehetjük azt a kérdést, hogy e korábbi szerepkör miként is módosult.¹⁹

Megállapítható, hogy a bevételi rendszer átalakulása, a források kötött felhasználása, az erőteljesebb költségvetési korlátok, a helyben ellátandó közfeladatok számának csökkenése egy új szerepet jelölt ki a jelenlegi önkormányzati rendszernek. Míg a megyei önkormányzatok területfejlesztési és területrendezési, valamint ehhez kapcsolódó forráselosztási funkciót kaptak,²⁰ addig a települési önkormányzatok közfeladat-ellátó szerepe mellett a korábbi gazdasági szervezői, koordináló szerepköre nyert nagyobb hangsúlyt, mely az Eurostat adataiból is kitűnik.²¹ Mindez az adósságkonszolidációval és decentralizáció válságával²² leírt folyamattal hozható összefüggésbe. Ugyanis a szociális, egészségügyi és oktatási feladatok visszavételével a helyi önkormányzatok szerepköre a korábban már meglévő feladatainak erősítését és újnak a megjelenését eredményezte. Ahogy Horváth M. Tamás rávilágít, a helyi önkormányzati feladatellátásban a liberalizációs korszak megoldásai mellett megerősödött Európa szerte s hazánkban is a közvállalati remunicipalizáció, azaz a helyi közfeladatok önkormányzati vállalatok által történő ellátása.²³ Tehát ez az önkormányzatok gazdasági szervező, koordináló szerepének megerősödését is előidézte.

Ennek oka többek között abban keresendő, hogy a közmegrendelők elvesztették a kontrollt a közszolgáltatásokkal szemben támasztott igények felett, másrészt a fogyasztói díjak meghatározása nem volt hatékony, ahogyan azt például a hulladékgazdálkodás esetében már említettem.²⁴ Így az utóbbi évek változási folyamatában főleg a nagyobb vállalati körrel rendelkező önkormányzatok esetében fontossá vált a gazdálkodás hatékonyabbá tétele is.²⁵ A problé-

makórt maga a gazdasági válság hozta fel színre, s más megvilágításba kerültek a piacgazdaság köztulajdoni formái nálunk és a rendszerváltó országok többségében.²⁶ Így ez esetben a hazai önkormányzati szerepek inkább felértékelődtek, különösen a finanszírozási rendszer változása okán, mely ösztönzőleg hat arra, hogy a települések a kötött felhasználás és a beszámítás elől forrásait a vállalataikba menekítsék.

A helyi gazdasági élet szervezésének további lendületet adott a Mőtv. 13. §-a által a helyi gazdasági feladatok közé beemelt közfoglalkoztatás szervezése, koordinálása is.²⁷ A 2012 óta működő közfoglalkoztatási programok kísérletet tettek a helyi gazdaság élénkítésére. Így az önkormányzatok számos olyan gazdasági tevékenységben megjelentek, ahol korábban nem rendelkeztek szak tudással, nem voltak jelen a piacon, példaként említve néhányat: zöldség- és gyümölcs termesztés, megújuló energiaforrás előállítása, építőipari termékek gyártása, állattenyésztés stb. A nagyságrendeket jól jelzi, hogy a programokban foglalkoztatottak száma 2015-ben havi átlagban elérte a 208 ezer főt, az év egészében pedig majdnem 345 ezer fő vett részt valamilyen formában.²⁸ A számok jól mutatják, hogy a foglalkoztatók, így az önkormányzatok a növekvő állami szerepvállalás jegyében a munkaadói oldalon is erősebben részt vesznek a gazdaságban.

Továbbá megemlíthetőek az Európai Unió által nyújtott forrásokból megvalósuló helyi beruházások, melyek szoros kapcsolatban állnak a helyi gazdaság fejlesztésével, némely önkormányzatnál jelentős humán erőforrást összpontosítva ez feladatok megvalósításához, koordinálásához.

Mint az utóbbi példák is mutatják, új köntöst is kaptak az önkormányzatok, mely viselése még nem egészen kiforrott, de szorosan összefüggésben áll az állami szerepek ártérítékelődésével, annak növekedése irányába ható tényezőkkel. Világos, hogy a korábbi intézményfenntartói szerepkör csökkent, a gazdaságszervezési, koordinációs szerepkör pedig növekedett, ugyanakkor a mértéke településkategóriánként és területileg eltérő lehet.

A helyi közfeladat-ellátás és a költségvetési kiadások közötti kapcsolat jól látható, párhuzamosan csökkent mindkettő. Nemzetközi összehasonlításban ez egyedinek mondható, mivel a válság hatására az Európai Unió tagállamaiban épp ellenkezőleg a GDP-hez mért helyi költségvetési újraelosztás növekedést mutat. Bár hangsúlyozni szeretném, hogy a centralizált feladatellátás önmagában nem jelent minőségi, hatékonysági vagy gazdaságosság mércét. Magam is egyetérték Balázs István azon álláspontjával, hogy önmagában az újonnan kialakult rendszer nem elmentés az Önkormányzati Charta előírásaival, hiszen számos más országban is találunk arra példát, hogy az alapfokú oktatási feladatokat, vagy épp az egészségügyi feladatokat állami intézmények útján biztosítják. Viszont felhívja a figyelmet arra, hogy a centralizációs folyamat ellenté-

tes azzal a mintaszerű céllal, melyet a dokumentum preambuluma fogalmaz meg, nevezetesen, hogy az önkormányzatiságot folyamatosan erősíteni kell, mely a visszalépés tilalmaként is felfogható.²⁹ ■

* A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös, MTA-DE Közfoglalkoztatási Kutatócsoportjának „Az állami szabályozó szerepek újraértékelődése a szolgáltatásokban” c. projektje keretében készült. A projektirány elhelyezése l.: Horváth M. Tamás és Bartha Ildikó (2016) Az ágazati közszolgáltatások rendszertanáról. In: uő. (szerk.) *Közfoglalkoztatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest, Dialóg Campus, 25–37.

- 1 Government revenue, expenditure 2006–2016. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- 2 NAGY ZOLTÁN: *A közpénzügyi támogatások rendszere és szabályozása*. In: LENTNER CSABA (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás – Közpénzügyek és államháztartás II*. Nemzeti Közfoglalkoztatási és Tankönyvkiadó, Budapest, 2015, 203.
- 3 LENTNER CSABA: *Általános államháztartási ismeretek*. Közigazgatási szakvizsga diáor. NKE-VTKI, Budapest, 2015. augusztus. Elérhető: http://vtki.uni-nke.hu/uploads/media_items/3-modul-diasor-2015.original.pptx
- 4 Government revenue, expenditure and main aggregates 2006–2015. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (letöltés: 2017. január 27.)
- 5 E kategória közösségi rekreáció fogalma alatt az Eurostat gyakorlata olyan feladatot ért, mint a közfürdők- és gyógyfürdők üzemeltetése, közösségi terek, játszótérek építése, fenntartása.
- 6 PÉTERI GÁBOR: *A közoktatás mint közösségi szolgáltatás*. In: HORVÁTH M. TAMÁS – BARTHA ILDIKÓ (szerk.): *Közfoglalkoztatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2016, 494.
- 7 Széll Kálmán terv 5. pontja.
- 8 Az kétségtelen, hogy a helyi költségvetési kiadások között az oktatásra fordított költségek voltak a legmagasabbak a forrasszabályozási rendszer működése óta, de az nem bizonyítható, hogy az alapfokú iskolák működésété sodorta volna az önkormányzatokat az eladósodás útjára.
- 9 HOFFMAN ISTVÁN: *Az egészségügyi közszolgáltatások területi finanszírozása*. In: HORVÁTH M. TAMÁS – BARTHA ILDIKÓ (szerk.) (2016): *i. m.*, 447.
- 10 A 2011. évi CLIV. törvény értelmében.
- 11 A 2012. évi XXXVIII. törvény értelmében.
- 12 2013. évi XXV. törvény a fekvőbeteg-szakellátó és egyes fekvőbeteg-szakellátóhoz kapcsolódó egészségügyi háttérszolgáltatást nyújtó, 100%-os állami tulajdonban lévő, valamint azok 100%-os tulajdonában lévő gazdasági társaságok által ellátott feladatok központi költségvetési szervek általi átvételéről, valamint az ezzel kapcsolatos eljárási kérdések rendezéséről.
- 13 HOFFMAN ISTVÁN (2016): *i. m.*, 448.
- 14 2012. évi CXCLII. törvény egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról.
- 15 HOFFMAN ISTVÁN (2016): *i. m.*, 340.
- 16 A 316/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságról.
- 17 E megoldás az ún. közvetlen (köz-)feladatellátás fogalmával írható le. A definíciót lásd részletesebben: BARTHA ILDIKÓ – HORVÁTH M.

TAMÁS: Fogalomtár. In: HORVÁTH M. TAMÁS – BARTHA ILDIKÓ (szerk.) (2016): *i. m.*, 910.

- 18 Még akkor is, ha némely esetben a kizárólagos vagy többségi önkormányzati tulajdonosi szerepkör ellenkezőleg hathat, már csak azért is, mert sok esetben korábban is önkormányzati érdekeltségben működtek e társaságok.
- 19 A tanulmány e részének háttérkutatása a Nemzeti Közfoglalkoztatási Egyetem által alapított DE-ÁJK Állami Erőforrások Államtudományi Kutatóműhelyben készült, a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15 azonosítószámú „A jó kormányzat megalapozó közszolgáltatás-fejlesztés” elnevezésű projekt keretében.
- 20 BARTA ATTILA: *Merre tovább megyei önkormányzat? Gondolatok a magyar középszintű önkormányzatok megújult szerepéről*. In: *Így kutattunk mi! Tudományos cikkgyűjtemény 2*. Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal, Budapest, 6, 2017.
- 21 Lásd a kérdéskörrel részletesebben: LENTNER CSABA: *A helyi önkormányzati rendszer egyes stratégiai kérdései – múlt és jövő*. In: KATONA KLÁRA – KÖRÖSI ISTVÁN (szerk.): *Felzárkózás vagy lemaradás? A magyar gazdaság negyedszázaddal a rendszerváltás után*. Pázmány Press, Budapest, 2015, 31–48.
- 22 PÁLNÉ KOVÁCS ILONA (szerk.): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2016, 201–203.
- 23 HORVÁTH M. TAMÁS: *Változások a városüzemeltetés igazgatásában*. In: HORVÁTH M. TAMÁS – BARTHA ILDIKÓ (szerk.) (2016): *i. m.*, 263–274.
- 24 HORVÁTH M. TAMÁS (2016): *i. m.*, 270.
- 25 LENTNER CSABA: *Rendszerváltás és pénzügyi politika: Tények és tévhitek a neoliberális piacgazdasági átmenetről és a 2010 óta alkalmazott nem konvencionális eszközökről*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2016, 63–86.
- 26 HORVÁTH M. TAMÁS: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2015, 168–169.
- 27 E mellett külön nevesíti a törvény a gazdaságszervezés feladatát is: Mőtv. 13. § (1) bek. 13.
- 28 A Belügyminisztérium éves tájékoztatója alapján. Elérhető: <http://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/download/2/b1/91000/Besz%C3%A1molt%C3%B32015%20%C3%A9vi%20%C3%B6zfoglalkoztat%C3%A1sr%C3%B3l.pdf> (letöltés: 2017. április 17.)
- 29 BALÁZS ISTVÁN: *A helyi önkormányzati autonómia felfogás változása az új törvényi szabályozásban*. Új Magyar Közigazgatás, 2012. évi 10. szám, 37–42.

